De plaats en functie van de Raad van Advies

'De laatste adviseur van de regering'

Met het verkrijgen van de Status Aparte in 1986 binnen het Koninkrijk der Nederlanden, kreeg het Land Aruba tegelijkertijd een eigen Raad van Advies. Dit Hoge College van Staat heeft naast de Staten en de regering een belangrijke taak in het Arubaans staatsbestel. Toch is bij veel mensen niet bekend wat precies de functie en de taken van de Raad zijn. Zelfs ministers en hoge ambtenaren geven regelmatig blijk van een gemis aan besef voor de uitzonderlijke positie van de Raad als onafhankelijke instantie, die als laatste en algemene adviseur van de regering en de Staten openbare adviezen uitbrengt.

De Raad van Advies tijdens de beëdiging van Ronnie Tschong (derde van links) door Gouverneur Fredis Refunjol (vierde van links).

Door Marjanne Havelaar

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden bestaat een aantal Hoge Colleges van Staat. Hun taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de wet. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben ieder een Raad van Advies, waarvan de taken en inrichting grotendeels overeenkomen met de Nederlandse Raad van State. Wel zijn er verschillen tussen de drie raden.

Uit de Staatsregeling en de landsverordening Raad van Advies, kunnen de taken van de Arubaanse Raad globaal worden afgeleid. Er wordt aan de regering geadviseerd 'inzake daden van wetgeving', zoals ontwerpen van landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen, rijkswetten en verdragen. Aan de Staten wordt advies uitgebracht over initiatief-ontwerpen van landsverordeningen. Aan zowel aan de regering als aan de Staten wordt advies gegeven ten aanzien van aangelegenheden voor zover dit is voorgeschreven door de Staatsregeling of door een landsverordening.
De advisering gaat overigens verder dan hierboven omschreven. Adviezen kunnen ook worden verstrekt op verzoek van de regering, de Staten, andere Hoge Colleges van Staat, organen van de overheid of organen die een band hebben met de overheid, zoals zelfstandige bestuursorganen. Zelfs individuele leden van deze organen kunnen advies vragen aan de Raad. Tenslotte kan de Raad van Advies ook uit eigen beweging besluiten over een bepaalde zaak een advies uit te brengen aan de regering of aan de Staten.

Binnen het nationale proces van wetgeving wordt de Raad van Advies als laatste adviesinstantie gehoord. De Raad is niet gespecialiseerd op een bepaald terrein, maar breed samengesteld om zoveel mogelijk deskundigheid in huis te hebben. Er moet namelijk advies worden gegeven over een breed scala aan onderwerpen, van landsbesluiten en landsverordeningen. De Raad kijkt daarbij naar de positie van het ontwerp binnen het wettelijk stelsel van het Land. Tevens wordt getoetst aan een groot aantal grondbeginselen, waaronder grondrechten, deugdelijkheid van bestuur, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming.
De Raad van Advies beschouwt zichzelf als 'hoeder van de democratische rechtsorde van Aruba'. Hiermee geeft de Raad invulling aan het door de wetgever vrijgelaten adviesbeleid. Bij de advisering toetst de Raad ook het achterliggende beleid van een voorstel. Het adviesbeleid is dus door de Raad zelf in te vullen, de inrichting en de bevoegdheid zijn bij landsverordening geregeld. Bepalingen omtrent de werkwijze van de Raad, regels omtrent de specifieke kwaliteiten van de secretaris en de overige ambtenaren dienen per formele wet te worden geregeld.

In de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen hebben de artikelen met betrekking tot de Raad van Advies een prominente plaats, direct na die over de gouverneur. Men kan zich afvragen of dit tevens het belang van de positie van de Raad van Advies in het Nederlands-Antilliaanse staatrecht illustreert. Het zou ook kunnen zijn dat de volgorde gewoon overgenomen is van de Nederlandse wet- en regelgeving. Zeker is in ieder geval dat in vroeger tijden de Raad van State in Nederland een zeer prominente plaats innam. In de oude grondwet werd de Raad van State onmiddellijk na de koning genoemd.

Het advies is niet bindend, maar ook niet vrijblijvend

De Arubaanse Raad van Advies heeft een functie, in belang gelijkgesteld aan die van de Antilliaanse Raad. Er is wel een verschil: in de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen wordt bepaald dat de Raad van Advies door de gouverneur wordt gehoord over een aantal artikelen. 'Horen' betekent in dit geval 'advisering' aan de gouverneur.

In de Arubaanse Staatsregeling wordt in het midden gelaten door wie de Raad van Advies nu eigenlijk wordt gehoord. Wel wordt duidelijk aangegeven dat zowel de Staten als de regering om advies kunnen vragen.
In tegenstelling tot de Nederlandse en de Nederlands-Antilliaanse situatie, heeft de Arubaanse wetgever gekozen voor loskoppeling van de functie van voorzitter van de Raad van Advies en die van gouverneur. Enerzijds is dit gewoon praktisch, omdat de voorzittersfunctie in beide andere landen voornamelijk een ornamentieke is. Anderzijds brengt de Raad op Aruba advies uit aan de regering en de Staten en niet aan het staatshoofd.

TOETSING
Deze adviezen dienen bij te dragen aan de kwaliteit van de wetgeving. De Raad toetst de voorgelegde ontwerpen op hun doelmatigheid en rechtmatigheid. Zowel beleidsmatige, juridische als wetstechnische aspecten worden daarbij in aanmerking genomen, net zoals het geval is in de Nederlandse Antillen en Nederland.

De beleidsmatige toetsing houdt in, kijken of het voorstel een bijdrage levert aan het oplossen of verminderen van maatschappelijke problemen. Ook wordt getoetst of het voorstel tegemoet komt aan politieke en maatschappelijke wensen. Dus, in feite een toetsing van de kwaliteit van het beleid. De juridische toetsing richt zich op de vraag of het voorstel verenigbaar is met het hoger recht, inpasbaar is in het bestaande recht en niet in strijd is met de algemene rechtsbeginselen. De wetstechnische toetsing tenslotte heeft betrekking op de structuur, de formulering en de presentatie van ontwerp en toelichting.
De Raad zelf hecht het meeste belang aan de eerste twee toetsingsgebieden.

Na bestudering van de ontwerpen en eventueel het raadplegen van betrokkenen of deskundigen, komt de Raad van Advies tot een oordeel. In principe zijn er vijf mogelijkheden.
Wanneer de Raad geen enkel bezwaar heeft tegen het voorgelegde ontwerp, volgt een zogenaamd 'blanco-advies'. Dat luidt: "De Raad kan zich verenigen met de doelstelling en inhoud van het ontwerp en geeft u mitsdien in overweging het aan de Staten aan te bieden".
Het kan ook zijn dat de Raad weliswaar geen belangrijke principiële bezwaren heeft of geen complexe problemen aan ziet komen als gevolg van het ontwerp, maar wel aandacht wil vragen voor enkele minder belangrijke punten. In dat geval geeft de Raad in overweging "het ontwerp aan de Staten aan te bieden, nadat aan het vorenstaande aandacht is geschonken".
In het geval dat de Raad van Advies bezwaren heeft tegen een ontwerp omdat het bepaalde problemen oplevert, wordt geadviseerd het ontwerp aan de Staten aan te bieden, nadat rekening is gehouden met de bezwaren van de Raad.
Het kan ook zijn dat de Raad zich niet met de inhoud of met de doelstelling van een bepaald ontwerp kan verenigen. In dat geval zijn er twee mogelijkheden. Of de Raad geeft een dringend advies ten aanzien van hoe een en ander kan worden opgelost, of de Raad ziet geen oplossing. In het laatste geval wordt geadviseerd het ontwerp niet aan de Staten aan te bieden, maar het opnieuw in de ministerraad aan de orde te stellen.
Wanneer de Raad wel mogelijkheden ziet om het ontwerp aan te passen, luidt het advies: "De Raad kan zich (niet/weliswaar) met de doelstelling (en/doch niet) met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden".

NIET VRIJBLIJVEND
Hoewel de adviezen van de Raad van Advies niet bindend zijn, zijn ze ook niet vrijblijvend. Naar aanleiding van het advies moet de regering een rapport opstellen waarin gemotiveerd wordt aangegeven wat de regering van het advies heeft overgenomen en wat niet. Zowel het advies als de reactie erop moeten samen met het ontwerp aan het parlement worden aangeboden. Vervolgens is het aan de Staten van Aruba om over het ontwerp te oordelen.

De Raad van Advies bestaat uit vijf leden. Enerzijds is dat kleine aantal een voordeel, omdat het de Raad in staat stelt slagvaardig te werken. Anderzijds blijkt in de praktijk dat het niet altijd even gemakkelijk is om aan het vereiste quorum te komen voor een bijeenkomst, vooral omdat in de wet niets geregeld is voor plaatsvervangende leden.
In principe komen de leden van de Raad eens per week bij elkaar, maar wanneer er veel ontwerpen behandeld moeten worden, is de werkdruk veel groter. Vooral bij de begrotingsbehandeling en aan het einde van het jaar wordt een zware wissel getrokken op de leden van de Raad. In de laatste maanden of zelfs weken van het jaar worden vele ontwerpen voorgelegd, waarvan de betrokken politici graag willen dat ze op 1 januari van het volgende jaar ingaan.

Regering Aruba

Aruba kent één bestuurslaag; de regering van Aruba zetelt in Oranjestad. De regering van Aruba wordt gevormd door een gouverneur en de Raad van Ministers.

De Koningin benoemt de gouverneur en die benoemt op zijn beurt de ministers. De gouverneur heeft een dubbelfunctie: hij is zowel hoofd van de regering als vertegenwoordiger van het Koningshuis in de Koninkrijksgebieden. Hij is niet verantwoordelijk voor de beslissingen en daden van de regering. De ministerraad is wel verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging, de Staten van Aruba (te vergelijken met de Tweede Kamer in Nederland).
De gouverneur waakt over het algemeen belang van het Koninkrijk en ziet erop toe dat door wetgevings- en bestuursorganen in Aruba geen beslissingen worden genomen die de eenheid van het Koninkrijk kunnen schaden of die in strijd zijn met de bepalingen van het Koninkrijksstatuut of met een internationale regeling. De uitvoerende macht berust bij de gouverneur in samenwerking met de Raad van Ministers.
De gouverneur wordt hierin bijgestaan door een Raad van Advies, die uit ten minste vijf door hem benoemde leden bestaat en die over alle ontwerpen van landsverordeningen, rijkswetten, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en dergelijke, advies uitbrengt. De heer F.J. Refunjol is per 1 mei 2004 benoemd tot de nieuwe gouverneur van Aruba. Refunjol was minister van Onderwijs en Administratieve Zaken en vice-premier in het Arubaanse kabinet. Refunjol volgt mr. O. Koolman op, wiens ambtstermijn eind januari is afgelopen. Zijn ambtstermijn werd tijdelijk verlengd tot 1 mei 2004.

Voor Aruba geldt dat de Staten de bevolking vertegenwoordigen. Zij worden bij algemene verkiezingen voor vier jaar gekozen. De Staten van Aruba hebben 21 leden. Samen met de gouverneur vormen zij de wetgevende macht. De volksvertegenwoordiging heeft het recht van amendement, van enquête en van interpellatie. Zij heeft eveneens het recht van initiatief. De landsbegroting dient door haar te worden goedgekeurd